

REVITALIZANDO EL MULTILATERALISMO PARA CONTENER LOS RIESGOS NUCLEARES

Embajador (Ret.) Alfredo Labbé, Non-resident Fellow, Stimson Center

Santiago, agosto de 2019

El presente artículo está basado en la presentación del autor en la Conferencia “América do Sul na era nuclear”, organizada en agosto de 2018 por la Universidad Federal de Santa María y Pugwash. Su contenido expande y complementa dicha presentación, incluyendo análisis y comentarios publicados con posterioridad.

La tentación nuclear se reaviva.

En agosto de 2018 *Politico* publicó un llamativo artículo titulado *German bomb debate goes nuclear*. En él su autor Matthew Karnitschnig aclaraba que su contenido no aludía a una fantasía cinematográfica sino a un debate real gatillado por la retórica agresiva de Donald Trump hacia Berlín y la OTAN que, representando *a seminal shift in transatlantic relations*, llevaba a algunos en el establishment alemán a *atreverse a pensar lo impensable*.¹ Karnitschnig se refería en particular a los planteamientos de Christian Hacke -prestigioso profesor Universitario especialista en política exterior- vertidos en *Welt am Sonntag : For the first time since 1949, the Federal Republic of Germany is no longer under the US’s nuclear umbrella*. Por lo mismo, sostenía Hacke, *national defence on the basis of a nuclear deterrent must be given priority in light of new transatlantic uncertainties and potential confrontations. Counting on a European solution to materialise is “illusory” because national interests are too different*.² Karnitschnig agregó que esta no era la primera vez que la República Federal consideraba la opción nuclear: *In the early 1960s, then Chancellor Konrad Adenauer, who had his own doubts about the reliability of the U.S. as an ally, approached Charles de Gaulle to see if he might include Germany in the “Force de frappe”, France’s nuclear strike force. He was politely rejected*.

Los planteamientos de Hacke fueron rechazados por Wolfgang Ischinger, diplomático, ex Viceministro de Relaciones Exteriores de Alemania, ex Embajador en los Estados Unidos y el Reino Unido y desde 2008 *Chairman* de la Conferencia de Seguridad de Munich. En un artículo publicado originalmente por el *Project Syndicate Blog* y reproducido en la página web de la Hertie School of Governance³, el Embajador Ischinger, contestando la noción que bajo la Administración Trump el paraguas nuclear estadounidense ha perdido credibilidad, reafirma que la República Federal es Estado Parte en el Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP) desde 1969 y que además, bajo los términos del denominado Tratado “2+4” que permitió la reunificación de Alemania, Berlín ha confirmado su renuncia expresa a la opción nuclear. En consecuencia, *casting doubt on these commitments would severely damage Germany’s reputation and reliability worldwide. Germany would call into question the credibility of NATO’s nuclear deterrence, and thus the alliance itself, along with the entire nuclear non-proliferation regime. If Germany were now to break out of its non-nuclear power status, what would keep Turkey or Poland, for instance,*

¹ Politico, 3 de agosto de 2018

² Reproducido en el artículo citado de Politico

³ Hertie School of Governance, Opinion, 10 de Agosto de 2018

from following suit? Germany as a gravedigger of the international non-proliferation regime – who could want that?

Pero el “flirteo nuclear” se da no sólo en la Alemania contemporánea sino también en otras latitudes: el autor recuerda vivamente que, al visitar Seúl en febrero 2013 como panelista invitado al Asan Nuclear Forum, el tercer ensayo norcoreano -el 12 de febrero de aquel año- gatilló un intenso debate sobre la necesidad de adquirir una capacidad nuclear propia que la provocación de Pyongyang generaba para Corea del Sur. Es indudable que tanto Alemania como Corea del Sur -entre otros Estados- poseen la capacidad tecnológica para adquirir armas nucleares, de proponérselo. Lo preocupante es que el deterioro del cuadro global de seguridad reavive la tentación nuclear en Estados que han actuado por décadas como actores comprometidos del sistema multilateral. En nuestra propia región, en mayo último, el diputado Eduardo Bolsonaro (hijo del primer mandatario brasileño) postulando ante alumnos de la Escuela Superior de Guerra del Brasil la necesidad que su país adquiriera armas nucleares, llegó a decir que *las armas nucleares son, por ejemplo, las que ‘garantizan la paz en Pakistán. ‘¿Cómo sería la relación entre Pakistán e India si solo uno de los dos tuviese bombas nucleares? ¿Sería de la misma manera que hoy? Claro que no’*⁴. Estas expresiones evocan un debate doméstico zanjado en 1988 por la Constitución Política de la República Federativa del Brasil, cuyo Artículo 21 dispone, a la letra: *Compete a la Unión (...) 22. explotar los servicios e instalaciones nucleares de cualquier naturaleza y ejercer el monopolio estatal sobre la investigación, la extracción, el enriquecimiento, el reprocesamiento, la industrialización y el comercio de minerales nucleares y sus derivados, cumpliendo los siguientes principios y condiciones: 1. toda actividad nuclear en el territorio nacional será utilizado únicamente para fines pacíficos y mediante la aprobación del Congreso Nacional* (destacado nuestro). Con todo, las capacidades nucleares brasileñas son reconocidas y, al igual que aquellas del Japón y las de Corea del Sur, le permitirían adquirir una capacidad militar a la que ha renunciado, como consagra su Constitución⁵.

Para diplomáticos latinoamericanos, formados en una cultura de renuncia de las armas nucleares asentada en el Tratado de Tlatelolco y firmes proponentes del multilateralismo como vehículo de una seguridad internacional cooperativa y centrada en la persona humana, el que se debata y haga la apología de las armas nucleares es, sin embargo, motivo de la mayor preocupación. Empero, es de justicia subrayar que los colores oficiales del Brasil fueron desplegados en todo su esplendor diplomático tanto durante la negociación del Tratado de Prohibición de las Armas Nucleares en 2017, como a lo largo del proceso multilateral que condujo al mandato de la Asamblea General de Naciones Unidas que proveyó el espacio para dicha negociación (ver nota 25); la Delegación Brasileña fue singularmente activa y determinante en ambos.

Resulta paradójico que, como lo advirtiera Lawrence Eagleburger en una conferencia en la Universidad de Georgetown en 1989⁶, *the waning of Soviet-American duopoly had produced a*

⁴ <http://www.lr21.com.uy/mundo/1400570-hijo-bolsonaro-brasil-armas-nucleares-paz-seguridad-respeto>

⁵ La cuestión de las capacidades nucleares brasileñas y, en particular, el programa de construcción de un submarino de propulsión nuclear de diseño francés, ver el artículo de Leonardo Bandarra, titulado *Brazilian nuclear Policy under Bolsonaro: no nuclear weapons, but a nuclear submarine*, publicado el 12 de abril de 2019 en el Bulletin of the Atomic Scientists.

⁶ Melanson Richard A., “American Foreign Policy since the Vietnam War: the search for consensus”; M. E. Sharpe Inc., New York, 2000, pág. 205

nascent multipolar world that would not necessarily be a safer place than the Cold War era...given the existence and proliferation of weapons of mass destruction. Eagleburger (el único diplomático de carrera estadounidense que haya servido -aunque brevemente- como Secretario de Estado), valoraba de alguna manera el “orden” de la Guerra Fría, incluyendo su predictibilidad, que en los albores de la década de los '90 aparecía diluyéndose⁷. En efecto, la confrontación de los dos contendientes de la Guerra Fría, encorsetada por la disuasión nuclear, sería atemperada por un diálogo permanente en materia de control de armas y desarme que, a despecho de conflictos subsidiarios y *proxy wars*, haría posible el *Partial Test-Ban Treaty* (PTBT, que entró en vigor apenas un año transcurrido desde la crisis de los misiles en Cuba), el Tratado del Espacio Exterior, el TNP, el *Seabed Treaty* y la Convención de Armas Biológicas (CAB), además de diversos tratados bilaterales para la limitación, reducción y eliminación de armas nucleares y sus correspondientes vectores. La comunidad internacional acompañó decididamente esta diplomacia de distensión y contención desde las Naciones Unidas, brindando legitimidad multilateral a instrumentos que integran la arquitectura global de seguridad.

La denuncia del Tratado INF en medio de una peligrosa ausencia de diálogo en materia de control de armas y desarme. El rol de las percepciones y la confianza para preservar la paz y la seguridad internacional.

Por ello resultan alarmantes los desarrollos recientes en la relación entre Rusia y los Estados Unidos, enmarcados en lo que el Secretario General de Naciones Unidas, Antonio Guterres, no vacila en calificar como una *Segunda Guerra Fría*⁹. A la denuncia del Tratado INF (*Intermediate-Range Nuclear Forces*) de 1987, considerado uno de los hitos que marcaron el fin de la Guerra Fría materializada a principios de agosto se une la incertidumbre respecto de la continuidad del New START Treaty (*Strategic Arms Reduction Treaty*), que expirará en febrero de 2021. El Secretario General y otros analistas puntualizan que el cuadro presente incluye una ausencia de procesos diplomáticos -tanto bilaterales como multilaterales- que contribuirían a prevenir crisis y, sobre todo, a morigerar posibles escalamientos: *The new cold war is increasingly marked by unrestrained arms competition, surreptitious interference in domestic political processes and the increasing pursuit of malicious and hostile acts just below traditional thresholds for the use of force. Multilateral disarmament negotiations have been deadlocked for more than two decades, and bilateral channels have been allowed to stagnate. Limits on major conventional forces have been left aside. No measures are in place to prevent rapid escalation resulting from strategic threats in new domains, including cyberspace and outer space.*¹⁰ (destacado nuestro).

Por su parte, el ex Presidente de México Ernesto Zedillo, escribiendo para el blog de la Universidad de Yale¹¹ en marzo último no escatima críticas al explicar el estado actual de cosas: *Today (...) a*

⁷ Eagleburger, ex-Embajador en Yugoslavia, indicó en la misma intervención que *the process of reform in the Soviet bloc and the relaxation of the Soviet control over Eastern Europe* estaban trayendo *long-suppressed ethnic antagonisms and national rivalries to the surface*, con severas consecuencias posibles.

⁸ Al menos desde la crisis de los misiles de 1962 en adelante.

⁹ “Securing our common future: An agenda for Disarmament”, Office for Disarmament Affairs, United Nations, 2018 (en adelante, SGAFD), pág 3, www.un.org

¹⁰ SGAFD, pág 3

¹¹ Zedillo, Ernest: “New Era of Nuclear Rearmament”, YaleGlobalOnline, 2 de marzo de 2019, <https://yaleglobal.yale.edu/content/new-era-nuclear-rearmament>

new nuclear arms race risks taking the whole world back to the old tensions and conceivably to an even more dangerous situation than during the Cold War era, when deterrence provided effective stability – although a perverse one by being based on the threat of mutual destruction. (...) Now the foundations of deterrence are seriously being eroded while disarmament is being stopped, giving way to a new era of rearmament. Arms control is fast unravelling and incredibly the United States, the unquestionable victor of the Cold War, is leading the march to destroy it.

Zedillo apunta que el fin del Tratado INF traerá consecuencias negativas para la seguridad de Europa y de Asia ya que, *for one thing, Russia will now be legally unconstrained from deploying land-based nuclear missiles aimed at Europe. For another, China will take notice that the United States could install intermediate-range missiles within range of its territory. This would threaten the security of several key US allies in the region, a scenario that could accelerate nuclear and conventional weapons proliferation in Asia. At this rate, it won't be long before several signatories to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons reconsider their commitment to such a remarkable multilateral instrument.* (Destacado nuestro). Cabe advertir, eso sí, que la carrera de armamentos -sobre todo de armamentos navales- viene desarrollándose en Asia desde hace al menos una década, como lo demuestran el incremento sostenido de las flotas de combate de China, India, Japón y Pakistán y la introducción de portaviones y submarinos nucleares en números crecientes.

Otros analistas explican que el INF -sin perjuicio de su significación histórica- ya habría dejado de servir los intereses de seguridad tanto de Estados Unidos como de Rusia, en buena medida porque dejaba fuera de la ecuación a Estados que han adquirido y continúan desarrollando importantes capacidades misilísticas sin estar constreñidos por sus disposiciones (Corea del Norte, China, India, Pakistán, Irán, Israel, entre otros). Así, Gary Samore, un veterano especialista en cuestiones estratégicas, quien sirviera bajo las Administraciones Reagan, Bush (padre), Clinton y Obama, señalaba en diciembre al blog de la Brandeis University que aún desde antes de la toma de posesión de Donald Trump, Washington consideraba al INF como *letra muerta*. Caso distinto es el New START Treaty, que goza de considerable apoyo en los Departamentos de Estado, de Defensa y la comunidad de inteligencia¹², a partir de la convicción de que los rusos cumplen con el Tratado.

Por su parte, en febrero, Frank Rose, *Assistant Secretary of State for Arms Control, Verification, and Compliance* bajo la Administración Obama escribió en el blog de la Brookings Institution¹³ que: *we need to acknowledge that the INF Treaty's demise is a direct result of the declining fortunes of US-Russia strategic stability regime and the inability of that regime to respond effectively to the evolving security environment. For example, Russia and other(s ...) have a valid point when they argue that while the INF Treaty constraints Russian and US missile capabilities, it does nothing to limit Chinese, North Korean, and Iranian systems.* Para Rose, lo importante es preservar el New START Treaty, que Rusia ha cumplido escrupulosamente (juicio compartido por otros analistas occidentales) y que el establishment militar estadounidense respalda; Rose, en

¹² Goodman, Lawrence: "Why Gary Samore isn't worrying (so much) about the bomb", Brandeis Now, 11 de diciembre de 2018 <https://www.brandeis.edu/now/2018/december/samore-nuclear.html>

¹³ Rose, Frank A.: "The end of an era? The INF Treaty, New START and the future of strategic stability", Order from Chaos, Brookings, 12 de febrero de 2019, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/02/12/the-end-of-an-era-the-inf-treaty-new-start-and-the-future-of-strategic-stability/>

efecto, cita el testimonio favorable al New START vertido ante el Congreso en marzo de 2017, por el General John Hyten, entonces Jefe del Comando Estratégico de los Estados Unidos: *I'm a big supporter of (the Treaty) When it comes to nuclear Weapons and nuclear capabilities, bilateral, verifiable arms control agreements are essential to our ability to provide effective deterrent.*

Similar aproximación asume el General (ret.) Vladimir Dvorkin, investigador en jefe en el Centro de Seguridad Internacional del *Institute of World Economy and International Relations*. En un importante artículo para el Carnegie Moscow Center¹⁴, el General Dvorkin sostiene que: *Strategic stability is in a state of crisis. This impasse has been caused by several factors in U.S.-Russia relations, including profound mistrust, the **lengthy absence of strategic dialogue**, and serious disagreements on key global and regional issues. In light of the United States' decision to withdraw from the Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty, Russia's subsequent decision to do the same, and the uncertain prospects of efforts to extend the New Strategic Arms Reduction Treaty (New START) before it is due to expire in 2021, **this crisis is poised to worsen.***

While multilateral arms control with other nuclear-armed powers is likely unattainable for the time being, it is still possible for Washington and Moscow to bolster strategic stability by striving to extend New START, refusing to exaggerate the destabilizing effects of key global trends on the U.S.-Russia nuclear balance, and holding open, regular talks about strategic stability and emerging technologies that do pose destabilizing risks. (Destacados nuestros).

El análisis del General Dvorkin -aparte de contener una lúcida descripción del concepto de *estabilidad estratégica* (básicamente predicada sobre la necesidad de cada contendiente de conservar su *retaliatory strike capability*, o *second strike capability*)-¹⁵ es particularmente iluminador en la medida que pone en perspectiva factores de desestabilización que tanto Moscú como Washington han tendido a sobredimensionar, cuando no simplemente a exagerar, como las defensas antimisiles, la opción de un *disarming first strike* mediante armas convencionales hipersónicas de alta precisión, la emergencia de armas espaciales y la *multipolaridad nuclear* presente (que da cuenta de las capacidades misilísticas de China, Corea del Norte, India, Pakistán, Israel e Irán).

Las recomendaciones del General Dvorkin son: a) renovar el *New START Treaty*, considerando que su *impeccable implementation (...)* so far suggests that there is still a certain amount of trust between US and Russian nuclear weapons professionals y que dicha confianza es un cimiento sobre el que se debe seguir construyendo; b) evitar la exageración de los efectos supuestamente desestabilizadores de los factores indicados en el párrafo precedente; c) restablecer el diálogo sobre

¹⁴ Dvorkin, Vladimir: "Preserving Strategic Stability amid US-Russian confrontation". Carnegie Moscow Center, febrero de 2019. <https://carnegie.ru/2019/02/08/preserving-strategic-stability-amid-u.s.-russian-confrontation-pub-78319>

¹⁵ La *second strike capability* es un ingrediente central de la disuasión nuclear. Supone -en la lógica de la *mutually assured Destruction (MAD)* - que cada contendiente disponga de suficiente capacidad nuclear estratégica para lanzar un contragolpe retaliatorio tras sufrir un *first strike*. La convicción de los contendientes de que cada uno de ellos posee dicha capacidad retaliatoria y que ciertamente la usará en caso de ser atacado por sorpresa mantiene la estabilidad estratégica. Por el contrario, todo desarrollo que disminuya la *second strike capability*, como por ejemplo las defensas antimisiles o tecnologías capaces de interferir con los sistemas de lanzamiento de misiles, atenta en principio contra la estabilidad estratégica.

estabilidad estratégica (*Russia and the United States need to conduct open, regular talks on strategic stability along with legislative briefings in both countries. It is important for Moscow and Washington to better understand how new technologies and military programs are creating new capabilities that will affect strategic stability*); y, d) abandonar la estrategia del *launch-on-warning*, esto es, reducir la capacidad operacional -la alerta temprana- de las armas nucleares desplegadas.

La importancia del control de armas y la necesidad de tener en consideración dichos intereses legítimos de seguridad de la contraparte han sido explicadas desde la lógica de la estabilidad estratégica por el Dr. Oliver Thränert, del Centro para Estudios de la Seguridad CSS de ETH, Zürich, en un excelente papel de la serie *CSS Analyses*, publicado en octubre de 2018¹⁶. Según el Dr. Thränert *the concept of arms control was developed in the US soon after the dawn of the nuclear age. (...) to avoid (...) threatening the stability of the nuclear balance. Arms control is an attempt to resolve the problem of a potential breakdown of nuclear deterrence. The main goal is to prevent comprehensive nuclear wars and to establish strategic stability. The revolutionary insight that the adversary's security must always be taken into account in deliberations over one's own security is at the core of the concept of arms control. It is based on a realistic understanding of self-interest: during crisis situations, uncertainty on the part of the adversary can result in unwanted escalation. At the same time, arms control includes nuclear disarmament, while not being identical with the latter.* (Destacados nuestros. Los conceptos de Thränert permiten entender mejor la desazón del ex Presidente Zedillo, que observa cómo Estados Unidos, el *vencedor incuestionable* de la I Guerra Fría, sea quien encabece la desarticulación del *acquis* del control de armas construido a lo largo de décadas).

Las percepciones juegan un rol central en seguridad internacional. *Fue el ascenso de Atenas y el miedo que el mismo infundió en Esparta lo que hizo la guerra inevitable*; la famosa frase de Tucídides, que en una plumada explica el origen de las Guerras del Peloponeso, grafica el rol del miedo en las relaciones entre Estados¹⁷. El dilema de la seguridad parte de una percepción de amenaza que un Estado experimenta y que lo lleva a incrementar su capacidad militar; pero esta acción -que el primer Estado entiende como defensiva- es inmediatamente percibida como amenaza por su(s) competidor(es) que, a su vez, se sienten compelidos a aumentar su propia capacidad militar; esta reacción es percibida como amenazadora por el primer Estado que se siente obligado, nuevamente, a aumentar su dispositivo militar, y así sucesivamente, generando un círculo vicioso que -como lo demuestra la carrera naval que precedió a la Primera Guerra Mundial- puede conducir a, o terminar en, conflicto armado. Cada desarrollo tecnológico que mejora el rendimiento de un sistema de arma o lanza otros nuevos tiene un efecto desestabilizador inherente,

¹⁶ Thränert, Oliver: "New Challenges in Nuclear Arms Control", *CSS Analyses in Security Policy*, N° 232, octubre de 2018. <http://www.css.ethz.ch/en/center/CSS-news/2018/10/new-challenges-in-nuclear-arms-control.html>

¹⁷ Kofi Annan recogería este fenómeno en su Informe del Milenio, *We the Peoples: the role of the United Nations in the 21st Century*, 2000, organizado operacionalmente alrededor de los lemas *Freedom from Want* y *Freedom from Fear*. Las *libertades ante la necesidad y frente al temor* están a su vez tomadas de las cuatro libertades proclamadas por el Presidente Franklin Delano Roosevelt en su discurso sobre el Estado de la Unión, de 6 de enero de 1941: Libertad de Expresión, Libertad de Culto, Libertad frente al Temor y Libertad ante la Necesidad, que no sólo resumían el contenido de la democracia estadounidense sino que constituían una aspiración para todos los pueblos del mundo. Este histórico discurso puede escucharse en: <https://www.youtube.com/watch?v=ILwdecBs5Uo>

en la medida que será percibido como amenaza por la(s) contraparte(s)¹⁸. Por ello, las medidas de fomento de la confianza y las acciones desplegadas para ponerlas en juego son un componente fundamental de la diplomacia preventiva.

En momentos de tensión creciente, como el actual, retomar y lanzar iniciativas para el diálogo en formato multilateral, y -en general- retomar la agenda de desarme como propone el Secretario General de Naciones Unidas, es esencial y urgente. Por ello, y aunque hasta la fecha del presente trabajo no se han formalizado negociaciones conducentes a la extensión del New START Treaty son alentadoras las palabras del Secretario de Estado Mike Pompeo ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos, el 10 abril último, cuando señaló que la Administración Trump estaba *at the very beginning of conversations to renew (it)*. Tales negociaciones necesitan de un clima propicio que, como hemos visto, pasa por reconocer los intereses legítimos de seguridad de las contrapartes.

La urgencia de recuperar los foros multilaterales de desarme y no proliferación. El papel de América Latina y El Caribe en la negociación del Tratado de Prohibición de las Armas Nucleares.

En su *Agenda para el Desarme* el Secretario General Guterres expone las dificultades que enfrentan los procesos multilaterales en una época de difusión del poder, que lo distribuye más desordenadamente entre Estados y entre actores no-estatales de índole diversa. Los actores no-estatales armados juegan roles cada vez más determinantes en conflictos internos e internacionales y su desarrollo institucional y operativo, posibilitado por financiamiento transnacional, podría llegar a permitirles la adquisición de armas de destrucción masiva u otras nuevas tecnologías disruptivas¹⁹. Así mismo, la multipolaridad resultante de la difusión del poder dificulta la gestión de consensos, en la medida que es necesario satisfacer requerimientos de diversas potencias y grupos:

(While) influence within the international system and the institutions devoted to disarmament were dominated by a bipolar world order for many years, (today) the international system is becoming more multipolar. (...) The resulting lack of clarity in power relations has led increasingly to greater unpredictability, fragmentation and at times unilateralism. The diffusion of power results in a multiplicity of regional arms races. (...) This new reality challenges multilateral decision-making and consensus-building. Once, agreement between two powers could serve as the basis for a universal agreement²⁰ (como fue el caso de todos los instrumentos globales más importantes del Derecho Internacional del Desarme). Today, international governance and decision-making have become more complex as the relative influence of other powers has grown. Consensus has

¹⁸ Fue el caso de la célebre botadura del acorazado británico *HMS Dreadnought* en 1906, cuyo diseño revolucionario para su época convirtió automáticamente en obsoletos a todos los acorazados que le habían precedido (y algunos botados en fecha posterior) incluyendo aquellos de la propia Royal Navy. Tal fue el impacto del modelo que su nombre dio lugar a un concepto: *Dreadnought* o *Super Dreadnought* fueron los tipos de acorazado que decidirían el frente naval de la I Guerra Mundial.

¹⁹ Es esta eventualidad la que ha motivado acciones preventivas como la adopción de la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad o el proceso de la Cumbre de Seguridad Nuclear, apuntada a la prevención del terrorismo nuclear o radiológico.

²⁰ SGAfD, pág 4

become more elusive, leading to increasing majoritarianism to overcome persistent paralysis. Our disarmament and international security institutions have not kept up with this change and remain hobbled by archaic rules and practices designed for a simpler time.

Con todo, los fenómenos objetivos y acuciantes identificados por el Secretario General podrían abrir oportunidades al multilateralismo, en la medida que Estados y grupos regionales y políticos comprometidos con la paz y la seguridad internacional se coliguen para movilizar a otros actores influyentes -principalmente la sociedad civil- para desafiar el *statu quo*. Como veremos más adelante, el Tratado de Prohibición de las Armas Nucleares ofrece un modelo interesante de campaña multilateral.

En primer término, es indispensable reafirmar a Naciones Unidas como la única organización universal dotada de mandato jurídico y legitimidad política para construir y sostener una seguridad internacional *al menor nivel (posible) de armamentos...*²¹ En seguida, proclamar que la comunidad internacional **toda** tiene tanto el derecho como el deber de generar y mantener dicha seguridad internacional, entendida como un bien público global. El deber y el derecho de todos los Estados a intervenir en los procesos multilaterales de desarme fue expresamente reconocido por la Asamblea General en su Décima Sesión Especial y Primera dedicada al Desarme (SSOD-I), celebrada en Nueva York en 1978: 28. ***All the peoples of the world have a vital interest in the success of disarmament negotiations. Consequently, all States have the duty to contribute to efforts in the field of disarmament. All States have the right to participate in disarmament negotiations.*** (Destacados nuestros).

A despecho de lo anterior, la dinámica de la Guerra Fría consolidó la idea que una negociación exitosa en el ámbito del desarme exigía la participación de todas las grandes potencias, en la medida que un acuerdo de desarme no sería eficaz si no vinculaba a los poseedores de los sistemas de armas que se buscaba eliminar, reducir o regular. Ello condujo a la adopción de la regla del consenso estricta para la toma de decisiones en la *Disarmament machinery*²², práctica procesal que -al generar una forma de veto- ha permitido que hasta un solo Estado pueda bloquear una negociación. Es lo que ha ocurrido con la Conferencia de Desarme, el único órgano negociador de instrumentos de desarme consagrado por la SSOD-I, que ha estado paralizada por más de veinte años²³.

²¹ Res. A/S10-4 Final Document, 29. *The adoption of disarmament measures should take place in such an equitable and balanced manner as to ensure the right of each State to security and to ensure that no individual State or group of States may obtain advantages over others at any stage. At each stage the objective should be undiminished security at the lowest possible level of armaments and military forces.*

²² La expresión connota a los órganos de negociación y deliberación consagrados por la SSOD-I

²³ La Conferencia de Desarme no es parte formal de Naciones Unidas, aunque se reúne en la sede de ésta de Ginebra. Se trata de un órgano multilateral *sui generis* que evolucionó desde un primer "Comité de Desarme de las Diez Potencias", creado en 1959 -fuera del sistema de la ONU- y que comprendía cinco Estados de la OTAN y otros cinco del Pacto de Varsovia. Este Comité fue ampliado en 1961 a dieciocho miembros vía la incorporación de ocho Estados del Tercer Mundo pasando a denominarse Comité de Desarme de las Dieciocho Naciones. (Como lo manifestó al autor el Embajador mexicano Antonio de Icaza, los ocho adicionales debían servir *como colchón* entre los bloques militares occidental y soviético *para evitar que se arrojaran objetos por la cabeza*). En 1969 la membresía del Comité fue ampliada a 26 Estados y su nombre modificado a Conferencia del Comité de Desarme. En 1975 la membresía fue incrementada a 31 Estados y en 1978 a 40, cambiándose además su nombre a Comité de Desarme, en el que el

Las Convenciones de Ottawa y de Oslo -instrumentos de Derecho Internacional Humanitario que prohíben, respectivamente, las minas terrestres antipersonal y las municiones en racimo- originadas en una campaña político-diplomática fuertemente respaldada por la sociedad civil, constituyeron un primer desafío exitoso a la captura de la *Maquinaria de Desarme* por potencias obstruccionistas.

El Tratado de Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN), adoptado en 2017 por la Asamblea General y negociado en el marco de una Conferencia Diplomática abierta a todos los Estados Miembros de la ONU, puede ser visto a su vez como una *rebelión* de la mayoría ante la falta de avance en el desarme nuclear (en particular el Plan de Acción adoptado por la VIII Conferencia de Examen del Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares)²⁴. Dado que los Estados nucleares y los miembros de la OTAN se restaron a su negociación, los críticos del TPAN vaticinaron de inmediato su ineficacia: un instrumento jurídico que no obliga a los Estados que poseen las armas nucleares está condenado al fracaso. Pero dicha crítica se formula desde una visión estrecha: la campaña multilateral que culminó en la adopción del Tratado no respondió a los intereses de las grandes potencias -que asumen en esta materia una línea política de puro poder- sino la necesidad de conjurar el horroroso e irremediable impacto humanitario que cualquier uso de armas nucleares tendría sobre vastas poblaciones²⁵. El Tratado de Prohibición de las Armas Nucleares debe ser entendido entonces como el punto de partida de un esfuerzo político y social de largo aliento que -promulgando una norma de Derecho Internacional- busca deslegitimar no sólo las armas nucleares, sino también las doctrinas de seguridad que perennizan el equilibrio del terror²⁶. El TPAN puede servir como punto de apoyo para la acción de los parlamentarios, la academia y una sociedad civil decididamente comprometidos por el desarme nuclear. También un

Movimiento de Países No Alineados pasaría a tener un rol de peso; así mismo, la co-presidencia estadounidense-soviética del órgano fue sustituida por una presidencia mensual rotativa entre todos los Estados miembros. (Es interesante consignar que los miembros u observadores del NO-AL que son miembros de la actual Conferencia de Desarme se reúnen bajo la denominación "G-21", que recuerda la alineación de 1975: cinco OTAN, cinco Pacto de Varsovia y veintiún No Alineados, entre los cuales se contaba Suecia, que abandonó el NO-AL en 1993). Por fin, en 1984, el Comité pasó a denominarse Conferencia de Desarme, nombre que mantiene hasta hoy. Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme (UNIDIR): "En buenos términos con la Seguridad", 2003, Págs. 204-205.

²⁴ Las medidas de desarme acordadas en las Conferencias de Examen del TNP de los años 2000 y 2010 con el asentimiento de los cinco poseedores de armas nucleares no han sido cabalmente implementadas. La frustración subsecuente entre los no poseedores motivó a un grupo de Estados, vigorosamente apoyados por el Comité Internacional de la Cruz Roja y la sociedad civil, a lanzar una iniciativa de sensibilización sobre el peligro global que representan las armas nucleares, enfatizando las catastróficas consecuencias de un uso intencionado o accidental de cabezas atómicas, pero subrayando a la par la radical incompatibilidad de las armas nucleares con el Derecho Internacional Humanitario.

²⁵ Sobre el proceso que culminó en la Conferencia Diplomática que negoció el TPAN -en particular el impacto de la aproximación humanitaria- ver el excelente artículo de William C. Potter "Disarmament Diplomacy and the Nuclear Ban Treaty, publicado en la edición de agosto-septiembre de 2017 de *Survival* (Vol. 59 no. 4), IISS de Londres, págs. 75-108.

²⁶ Potter, William, *ibid.*.

hito en el empeño por *democratizar* el tratamiento multilateral de la agenda global de desarme, vía el empoderamiento de la Asamblea General.²⁷

El Grupo de América Latina y El Caribe jugó un rol protagónico en la negociación del Tratado: la Conferencia Diplomática de 2017 fue presidida tesoneramente por la Embajadora Elayne Whyte Gómez, de Costa Rica, mientras que a Chile cupo la distinción de servir como uno de sus vicepresidentes, y también como facilitador. Las delegaciones latinoamericanas y caribeñas fueron singularmente activas, dando cabal cumplimiento al mandato de los Jefes de Estado y Gobierno de la CELAC, que aprobaron sendas Declaraciones Especiales de apoyo al TPAN en las Cumbres de Quito (2016) y de Punta Cana (2017).

Por su parte, el Organismo para la Prohibición de las Armas Nucleares en América Latina, OPANAL, representado por su Secretario Ejecutivo, el Embajador Luiz Filipe de Macedo Soares, resultó ser la única organización regional que intervino en el proceso negociador, incluso elevando documentos de trabajo: un homenaje efectivo al Tratado de Tlatelolco en su quincuagésimo aniversario.

África y América Latina y El Caribe fueron además las dos regiones que concurrieron a la Conferencia Diplomática con un mandato colectivo de sus Jefes de Estado y Gobierno (en el caso africano, emitido en el marco de la Unión Africana). Esta circunstancia es significativa no sólo desde una perspectiva cuantitativa (ambas regiones, en conjunto suman 87 Estados o el 45% de la membresía de Naciones Unidas, incluyendo cinco miembros no-permanentes del Consejo de Seguridad) sino también por haber alineado políticamente a dos de los cinco grupos regionales que operan en la ONU y que constituyen, además, Zonas Libres de Armas Nucleares.

En general, el TPAN concitó el respaldo del denominado *global south*, pero también de la sociedad civil organizada, que -siguiendo el modelo establecido en los procesos conducentes a las Convenciones de Ottawa y de Oslo- participó activamente en las discusiones, contribuyendo con documentos y propuestas de texto y dejando la sala sólo al momento de la toma de decisión por los Estados. Este nivel de involucramiento de la sociedad civil muestra el camino a seguir para materializar la visión de un mundo libre de armas nucleares.

Desde el ámbito de las potencias nucleares y los así llamados *umbrella States* se ha levantado el cargo que el TPAN erosiona al Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP), al generar una alternativa jurídica que debilita a este último. Cuando se editen y publiquen los travaux préparatoires del TPAN quedará meridianamente clara la intención de los negociadores de evitar tal desarrollo.²⁸ De partida, el décimo-octavo párrafo preambular del Tratado de Prohibición señala, a la letra: *Reafirmando también que la aplicación plena y efectiva del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares, **pedra angular del régimen de desarme y no proliferación nucleares**, tiene una función vital en la promoción de la paz y la seguridad internacionales* (destacado nuestro). El reconocimiento del TNP como *pedra angular del régimen de desarme y no proliferación*

²⁷ La Conferencia Diplomática que aprobó el TPAN puede ser entendida como un órgano subsidiario *ad hoc* de la Asamblea General, cuyas competencias en materia de desarme y control de armas están establecidos en el artículo 11, N° 1 de la Carta de Naciones Unidas.

²⁸ Durante la negociación, el autor sirvió en calidad de Jefe Alternativo de la Delegación de Chile, representando a su país en el Bureau de la Conferencia Diplomática (Vice-Presidente). También sirvió como Facilitador de la Presidencia para los Artículos 6 - 8. Lo que señala lo hace en calidad de actor y testigo (aunque, debo reconocerlo, no enteramente imparcial).

nucleares y su rol en la preservación de la paz y seguridades internacionales -un bien público global- constituye un “uso litúrgico” de lenguaje acordado para reconocer expresamente un principio del orden mundial vigente.²⁹ El escenario de Estados Partes en el TNP retirándose de éste para acceder al TPAN (opción motejada como *forum shopping*)³⁰ desconoce las exigencias que el Artículo X del TNP levanta para ejecutar tal retiro: que el único Estado que lo haya intentado sea Corea del Norte reafirma, creo, que sólo un actor antisistémico puede desafiar a tal extremo el orden mundial. Sobre la cuestión de la compatibilidad entre el TPAN y el TNP la Dra. Tytti Erästö, investigadora del SIPRI ha publicado un artículo tan lúcido como imparcial³¹.

No cabe duda que el TPAN se mueve en una esfera conceptual distinta a aquella en la que operan las potencias nucleares y sus aliados comprometidos (o ¿prisioneros?) en la *extended deterrence*. Para quienes abrazamos la aproximación humanitaria la posesión, el uso y la amenaza del empleo de armas nucleares son irremediamente contrarios al Derecho Internacional Humanitario. Por cierto podemos entender la lógica de poder que anima el debate entre las superpotencias, en el que categorías como *strategic stability* son centrales y la preocupación predominante es conservar la credibilidad de la disuasión nuclear. No obstante, con esos mismos Estados hemos confluído en instrumentos como la Convención para la Prohibición de las Armas Químicas y la Convención para la Prohibición de las Armas Biológicas. Las razones éticas, jurídicas y políticas que llevaron a la abrogación de estas categorías de armas de destrucción masiva son extrapolables al caso de las armas nucleares; de hecho son aún más fuertes, en la medida que las nucleares son una real espada de Damocles suspendida sobre toda la Humanidad. Recordemos: faltan dos minutos para la medianoche en el reloj del Día del Juicio Final.

La necesidad de globalizar el esfuerzo en pro del desarme nuclear. El camino hacia el futuro.

En tal contexto, es de la mayor justicia que en 2017, como resultado de su compromiso con el desarme nuclear y su activo respaldo del TPAN la Campaña Internacional para Abolir las Armas Nucleares (ICAN, Según su acrónimo en inglés) recibiera el Premio Nobel de la Paz. Al fundamentar su decisión, la Academia Noruega resaltó “(ICAN’s) work to draw attention to the catastrophic humanitarian consequences of any use of nuclear weapons and for its groundbreaking efforts to achieve a treaty-based prohibition on such weapons”. ICAN continúa su trabajo de sensibilización social y presión ciudadana sobre los Estados Miembros del TNP que celebrarán en 2020 la X Conferencia de Examen en un marco político global poco auspicioso.

Si bien la difusión del poder ha complejizado la gestión multilateral de la agenda de paz y seguridad, también ha empoderado las sociedades civiles a nivel nacional y global. El poder ciudadano, al menos en sociedades democráticas, se ha incrementado desde el fin de la Guerra Fría logrando una capacidad de presión cuyo ejemplo más reciente es el movimiento juvenil para confrontar el cambio climático (estas líneas se han revisado la misma semana de la llegada de Greta Thunberg por vía marítima a Nueva York y a un par de meses de la vigésimo-quinta reunión

²⁹ La designación del TNP como *pedra angular* constituye en verdad “lenguaje canónico” multilateral. Pero más allá del lenguaje acordado y la práctica multilateral, es perfectamente argumentable, incluso, la idea que las disposiciones centrales del TNP son derecho consuetudinario.

³⁰ Mount, Adam y Nephew, Richard: “A nuclear weapons ban should first do no harm to the NPT”. 7 de marzo de 2017, en Bulletin of the Atomic Scientists.

³¹ Erästö, Dr. Tytti: “The NPT and the TPNW: compatible or conflicting nuclear weapons treaties?”

<https://www.sipri.org/commentary/blog/2019/npt-and-tpnw-compatible-or-conflicting-nuclear-weapons-treaties>

de los Estados Partes en la Convención de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, a celebrarse en Chile). No sólo los gobiernos pueden dar tracción política al desarme nuclear: los electorados pueden y deben ser movilizados.

En el ámbito del desarme nuclear la capacidad de movilización ciudadana ya ha sido experimentada en el pasado: cabe recordar las manifestaciones de junio de 1982 en Nueva York, que congregaron hasta un millón de personas, o aquellas que, en Europa en 1983, protestaron contra el despliegue de armas nucleares tácticas.³²

Las redes sociales han agregado hoy una capacidad de convocatoria inexistente en el siglo pasado. Los vehículos de opinión existen para transmitir la voz del sentido común. Idealmente, el ímpetu de la campaña en pro de la preservación del medioambiente debería unirse aquella para suprimir las únicas armas capaces de devastar completamente nuestro planeta. Dichas campañas deben motivar a la opinión pública partiendo por la juventud, no contaminada por la lógica de poder que alimenta constructos políticos perversos como la disuasión nuclear.

América Latina y El Caribe enfrentarán una gran responsabilidad en la preservación del régimen de no proliferación: un latinoamericano, el Embajador Rafael Grossi de la Argentina, ha sido endosado por nuestros gobiernos para presidir la X Conferencia de Examen del TNP, que se celebrará en Nueva York en mayo del 2020. El imperativo político consistirá en consensuar un documento final que reafirme dicho Tratado en sus tres pilares, pero que sobre todo impulse el Plan de Acción del 2010 para avanzar la obligación de desarme nuclear que proclama su Artículo 6°. La CELAC -único foro de concertación política que a la fecha del presente artículo continúa activo en nuestra región- debe respaldar este esfuerzo multilateral emulando las decisiones que adoptara en su momento para promover el Tratado de Prohibición. Al hacerlo, se debe estimular también a aquellas regiones y subregiones coligadas en Zonas Libres de Armas Nucleares (África, el ASEAN, los Pequeños Estados Insulares del Pacífico y el Asia Central, ámbito territorial de los Tratados de Pelindaba, Bangkok, Rarotonga y Semipalatinsk).³³

La legitimidad política del régimen del TNP se resentiría nuevamente si, como ocurriera con la del 2015, la Conferencia de Examen del año venidero termina en fracaso. Existe un delicado equilibrio político entre las obligaciones de no proliferación y aquellas de desarme nuclear, dimensión en la que una mayoría de los Estados no poseedores de armas nucleares no ha visto progreso significativo. El desencanto generado por el fiasco de 2015 contribuyó de manera importante al avance de la campaña diplomática que culminó en el Tratado de Prohibición³⁴. Esta vez debemos obtener, cuanto menos, una clara reafirmación del Plan de Acción del 2010, resultado que, a su vez, contrastará positivamente con el cuadro de deterioro multilateral que hemos analizado.

Como quedó demostrado en la Conferencia de Santa María, convocada tanto por la Universidad Federal como por *Pugwash*, una de las más prestigiosas e influyentes organizaciones de la sociedad civil global, el desarme nuclear debe ser abordado como tarea que, más allá de los Estados, exige una movilización social y política que comprometa a toda la humanidad. Son las generaciones

³² Arms Control Association: The Nuclear Freeze and its Impact

https://www.armscontrol.org/act/2010_12/LookingBack

³³Portal web de Naciones Unidas. [https://undocs.org/en/NPT/CONF.2010/50\(Vol.I\)](https://undocs.org/en/NPT/CONF.2010/50(Vol.I))

³⁴ Potter, William C., *ibid*

jóvenes, las mismas que están dando una vibrante batalla civil para preservar nuestro planeta del cambio climático, las que tienen que asumir un rol protagónico, sacudiendo a gobiernos, a parlamentos y a los organismos internacionales, para materializar un mundo libre de armas nucleares.

La presencia de tantos estudiantes en aquella Conferencia -concebida y plasmada en el Brasil- es una prueba del aserto y una señal de esperanza.

SANTIAGO, agosto de 2019

Nota: agradezco debidamente de Diego Cándano Laris, del Stimson Center, sus valiosos comentarios y aportes a este trabajo.

<https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/colunas/general-diz-que-brasil-tem-que-dominar-a-tecnologia-da-bomba-atmica/>